



## **L'Aide publique au développement française dans l'agenda post-2015**

Projet coordonné par l'Iddri, en partenariat avec le Cirad et la Ferdi,  
avec le soutien de la Fondation Gates.

### **Présentation du projet**

L'aide publique au développement (APD) est l'objet de critiques récurrentes : elle est brocardée pour être inefficace (Easterly, 2006), voire contreproductive (Moyo, 2009) et exagérément bureaucratique, condamnée à terme par la concurrence de modalités plus souples et performantes que l'on retrouverait dans le philanthrocapitalisme selon certains auteurs (Bishop et Green, 2008). Sa mort et sa renaissance ont été à plusieurs occasions annoncées (Séverino et Ray, 2010). La récurrence de ces critiques suggère que l'APD est difficilement réformable, ce qui au regard de l'ampleur des défis globaux et de la rapidité de leur évolution la condamnerait à se marginaliser davantage dans l'ensemble des dispositifs de coopération.

Ce constat rapide ne fait évidemment pas justice aux arguments inverses, qui, parfois chez ceux-là même qui ont critiqué l'APD avec le plus de virulence, lui concèdent quelques vertus et une urgente nécessité. Améliorer les « performances de l'aide » devient dès lors une sorte d'antienne qui réunit autour d'elle toutes celles et ceux qui conscients de ses ambiguïtés, de ses contradictions ou de ses limites ne se résolvent pas à la voir disparaître au seul prétexte que rien ne saurait la changer. Une question centrale que soulève ce constat est celle de la définition des performances de l'APD. Elle n'a rien de trivial lorsque l'on sait que l'actuel APD française poursuit deux objectifs, un premier d'influence, un second de solidarité. Il n'est pas nécessaire d'avoir lu Tinbergen ou d'être docteur en mathématiques pour convenir qu'une seule et même politique poursuivant deux objectifs a toutes les chances d'être inefficace sur au moins l'un des deux, et que l'efficacité globale de l'aide, tiraillée entre deux directions parfois divergentes, sera des plus ardues à mesurer. Soumettre l'APD à un impératif d'efficacité ne règle donc pas le problème de la mesure de sa performance non plus que celui de la direction que devraient imprimer les réformes nécessaires à l'amélioration de sa qualité.

Clarifier les controverses entourant les performances de l'aide française afin de renforcer et améliorer sa contribution au financement du développement après 2015 est au cœur de ce projet. Nous aborderons pour ce faire trois ensembles de questions. Le premier porte sur les réformes de l'APD française depuis vingt ans. Nous nous interrogerons sur leur substance, leur direction et leurs effets. Le second ensemble a trait aux déterminants de ces réformes. Nous nous demanderons en particulier quel rôle ont joué les communautés ou acteurs

critiques (académiques, Ongs, philanthropes, mais aussi acteurs de l'aide eux-mêmes), et tenteront d'isoler la contribution des idées et des rapports de force entre communautés. Après avoir répondu à ces deux ensembles de questions, nous nous interrogerons sur les possibles convergences entre propositions pour une aide plus « performante », à l'aube d'un nouvel agenda de développement dont nous aurons isolé ensemble les grands enjeux.

Nous apporterons des réponses à ces questions à l'occasion d'un premier atelier de travail rassemblant selon les règles de « Chatham House <sup>1</sup> » les principaux acteurs et analystes de l'écosystème de l'aide française. Durant cet atelier inaugural seront discutées les réformes de l'APD française en quelques faits stylisés ; nous établirons collectivement un diagnostic sur sa valeur ajoutée et sa singularité dans l'écosystème global de l'aide et confronterons ce diagnostic aux grands enjeux soulevés par l'agenda post 2015 du développement afin de dégager des priorités de recherche et d'action.

Nous approfondirons ce premier travail à l'occasion de deux ateliers thématiques obéissant aux mêmes règles de « Chatham House » portant l'un sur l'agriculture, l'autre sur la santé. Une synthèse sera fournie et débattue à l'occasion d'un quatrième et dernier atelier qui débouchera sur des propositions et conditions de réforme de l'aide publique au développement selon différents scénarios de l'agenda post 2015.

Nous présentons dans les pages suivantes, pour discussion durant le Steering Committee, les grandes lignes du document d'appui au premier atelier qui se tiendra le 16 décembre 2013 à Paris. La version finalisée, intégrant les remarques et suggestions émises durant le Steering Committee, devra être distribuée début novembre aux participants.

---

<sup>1</sup> Les règles de Chatham House stipulent que les participants sont libres d'utiliser les informations collectées durant les ateliers, mais ils ne doivent révéler ni l'identité, ni l'affiliation des personnes à l'origine de ces informations, de même qu'ils ne doivent pas révéler l'identité des autres participants.

## **Document de cadrage du premier atelier**

### **« Les réformes de l'APD françaises et les enjeux de l'agenda post-2015 »**

Tancrède Voituriez (Cirad et Iddri), Thierry Giordano (Cirad), Matthieu Boussichas (Ferdì)<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Nous adressons ici nos remerciements et exprimons notre reconnaissance à Jean-Jacques Gabas (Cirad), Denis Pesche (Cirad), Vincent Ribier (Cirad), Noura Bakkour (Iddri) ainsi qu'aux membres du Steering Committee pour leur lecture bienveillante et critique de versions antérieures de ce texte. Nous restons seuls responsables des lacunes ou erreurs.

## **Les réformes de l'APD françaises et les enjeux de l'agenda post-2015**

Tancrède Voituriez (Cirad et Iddri), Thierry Giordano (Cirad), Matthieu Boussichas (Ferdi)

### **Introduction**

Cette note a pour premier objectif de mettre en lumière les transformations de l'aide publique au développement française (APDF) au cours du temps et, ce faisant, d'identifier les mouvements et inerties de l'APDF considérée comme un écosystème. L'écosystème APDF y est décrit comme comprenant un ensemble de dispositifs, d'instruments, d'objectifs et de principes ; chacun des composants de ce système est l'objet d'une description chronologique. Le second objectif est de rassembler dans un même cadre d'analyse les facteurs d'inertie et de changement mis en avant par différents auteurs et acteurs de l'aide. De manière délibérément opportuniste, nous adoptons ici une approche à la fois constructiviste, en nous penchant en particulier sur le rôle des idées et des communautés épistémiques dans les évolutions de l'écosystème APDF, et réaliste, en prenant en compte les jeux d'intérêt et de pouvoir parmi les acteurs de l'aide. Après avoir identifié les déterminants des réformes, nous tenterons en troisième lieu d'identifier les enjeux des réformes en cours de l'APDF, en isolant d'un côté les enjeux « intégrés » de l'APDF, indissociables de son histoire et rendus nécessaires par celle-ci, et ceux plus externes ou contingents soulevés par l'agenda post-2015 de développement. Sont attendus de nos échanges une série de recommandations de recherche et d'actions que les deux ateliers suivants préciseront dans les domaines de l'agriculture et de la santé.

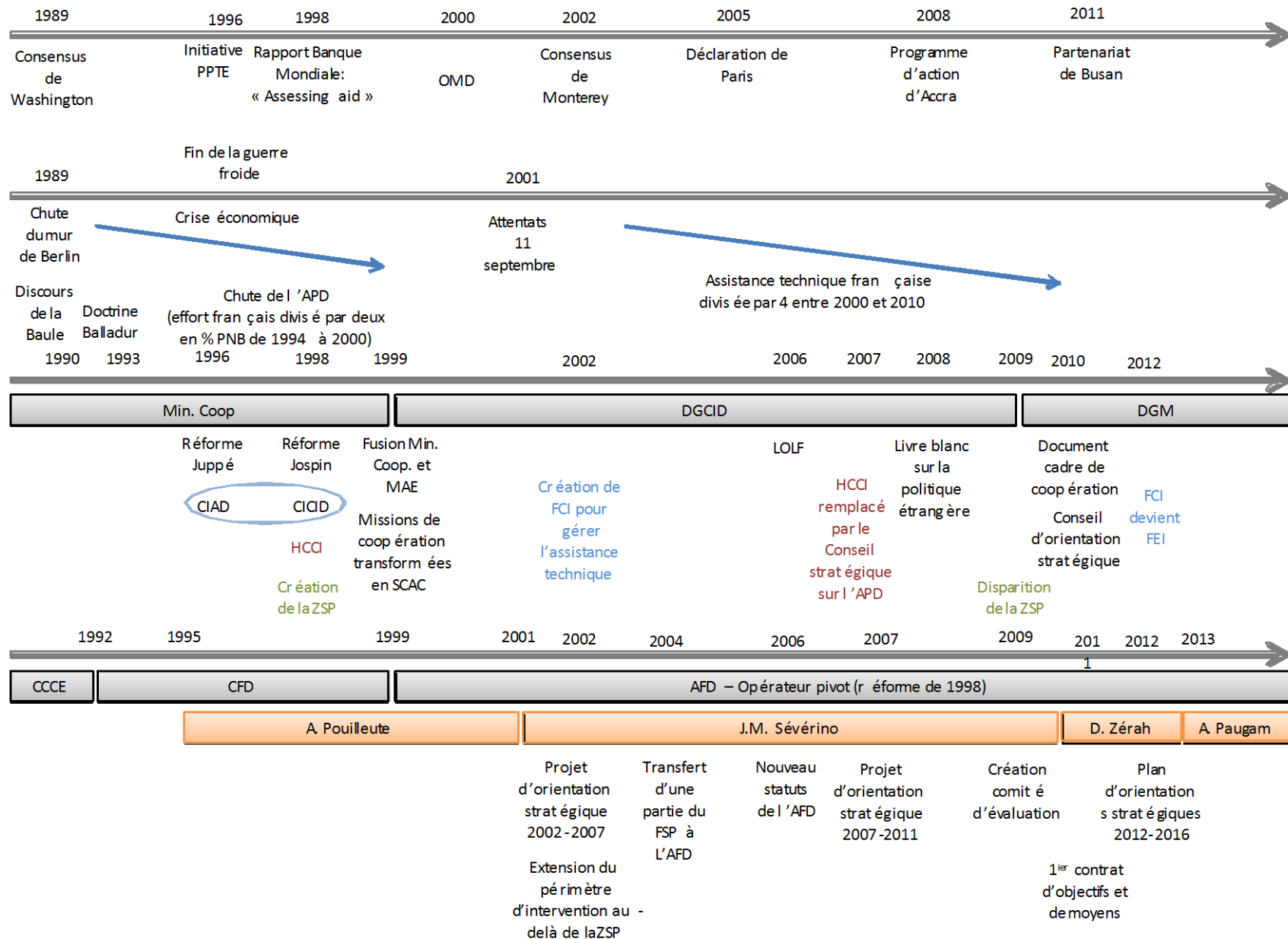
### **1. L'écosystème APDF et ses transformations au cours du temps**

« Née dans le contexte de la guerre froide et de la décolonisation, l'Aide publique au développement (APD) se transforme depuis les années 1990 pour faire face aux défis de la mondialisation ». Ces lignes d'Olivier Charnoz et Jean-Michel Severino (2007) donnent l'idée d'une rupture, d'un changement de régime, de l'APD - tant l'APD globale après la chute du mur de Berlin et la formulation explicite et concomitante du consensus de Washington (Williamson, 1989), que l'APD française transformée successivement par la « doctrine Balladur » énoncée en 1993, la dévaluation du Franc CFA en 1994 et la réforme du dispositif de coopération de 1998 (Gabas, 2005) sur laquelle nous reviendrons. Ces lignes suggèrent également qu'avant 1989, l'APD, comme une mer étale entre deux mouvements de marée, n'avait jamais connu comparable changement. Sans discuter cette affirmation, nous choisissons 1989 comme origine de notre période d'étude, gardant à l'esprit que ce qui lui précède revêt néanmoins quelque importance si l'on veut comprendre les critiques dont fait aujourd'hui l'objet l'APDF en dépit – ou à cause – de ses réformes. Comme on le verra, l'inertie n'est pas en soi critiquable, et la réforme ne peut être systématiquement louée, la nostalgie ou la mémoire d'une singularité française, d'une audace doctrinale et d'une certaine fécondité se retrouvant dans les analyses de certains auteurs<sup>3</sup>. L'évolution conjointe des idées et des institutions est schématiquement rendue compte par la figure 1.

---

<sup>3</sup> Voir par exemple Balleix (2010), Jacquemot (2011).

**Figure 1 : Chronogramme de l'écosystème APDF, 1989 2012**



Nous reviendrons plus loin sur les liens d'influence entre ces deux voies chronologiques, superposées sur le graphique<sup>4</sup>. Nous pouvons pour l'heure isoler les transformations suivantes de l'APDF considéré dans ses quatre composantes (dispositif, instruments, objectifs et principes).

### 1.1. Réformes du *dispositif* de l'aide française

La fusion du ministère des affaires étrangères et celui de la coopération, amorcée en 1998, est le premier événement institutionnel saillant de la période après les ruptures discursive que constitue le discours de La Baule (1990), politique que traduit la doctrine Balladur (1993) et financière que révèle la dévaluation du franc CFA (1994). Il concrétiserait la fin de la politique africaine post-coloniale de la France, la coopération rentrant dans le champ traditionnel de la diplomatie ; il inaugure également une réorganisation bureaucratique dans la perspective annoncée par le gouvernement Jospin d'une modernisation de l'état (Meimon 2007). Sans rompre le lien et lever l'ambiguïté entre solidarité et influence, cette intégration de la coopération dans le giron affaires étrangères est volontiers décrite comme partie d'un mouvement d'alignement idéologique et de rationalisation bureaucratique de cette « hydre » qu'est l'APDF (Severino, 2012).

Sur le terrain, les Missions de coopération et d'action culturelles sont remplacées par les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC), coordonnés par des Conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) dépendant directement de l'ambassadeur. Après cette même date, l'Agence Française de Développement (AFD), issue des transformations successives de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) et de la Caisse française de développement (CFD) devient l'opérateur pivot de l'APDF. L'AFD a été confirmée dans ce rôle depuis.

Une profonde modification des dispositifs de l'APDF se poursuit à compter de 2004 avec la suppression du ministère de la coopération, la création de la DGCID puis de la Direction générale de la Mondialisation (DGM) au ministère des affaires étrangères, le transfert croissant de certains secteurs d'activités du Quai d'Orsay à l'AFD puis la création de structures de coordination entre la direction du Trésor, le Quai d'Orsay et l'AFD avec le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) et le Conseil d'orientation stratégique (COS). La complexité du dispositif APDF actuel, comme un corolaire paradoxal de l'effort de rationalisation et d'amélioration de ses performances<sup>5</sup>, est rendue compte par la figure 2. De cette complexité émergent les points stables et centraux de l'AFD (opérateur pivot) et du Trésor.

La généralisation de la redevabilité et de l'attention portée aux résultats dans les discours programmatiques sur l'aide française est manifeste quoique tardive sur la période considérée puisqu'on peut la dater de 2006, année d'application de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF). Depuis 2006 en effet, les projets de loi de finance sont présentés, examinés et votés « selon « la nouvelle Constitution financière » dont l'objectif principal consiste à remplacer une culture de moyens (« un bon budget est un budget qui augmente ») par une culture de résultats (« un bon budget est celui qui permet, au moindre coût, d'atteindre les

---

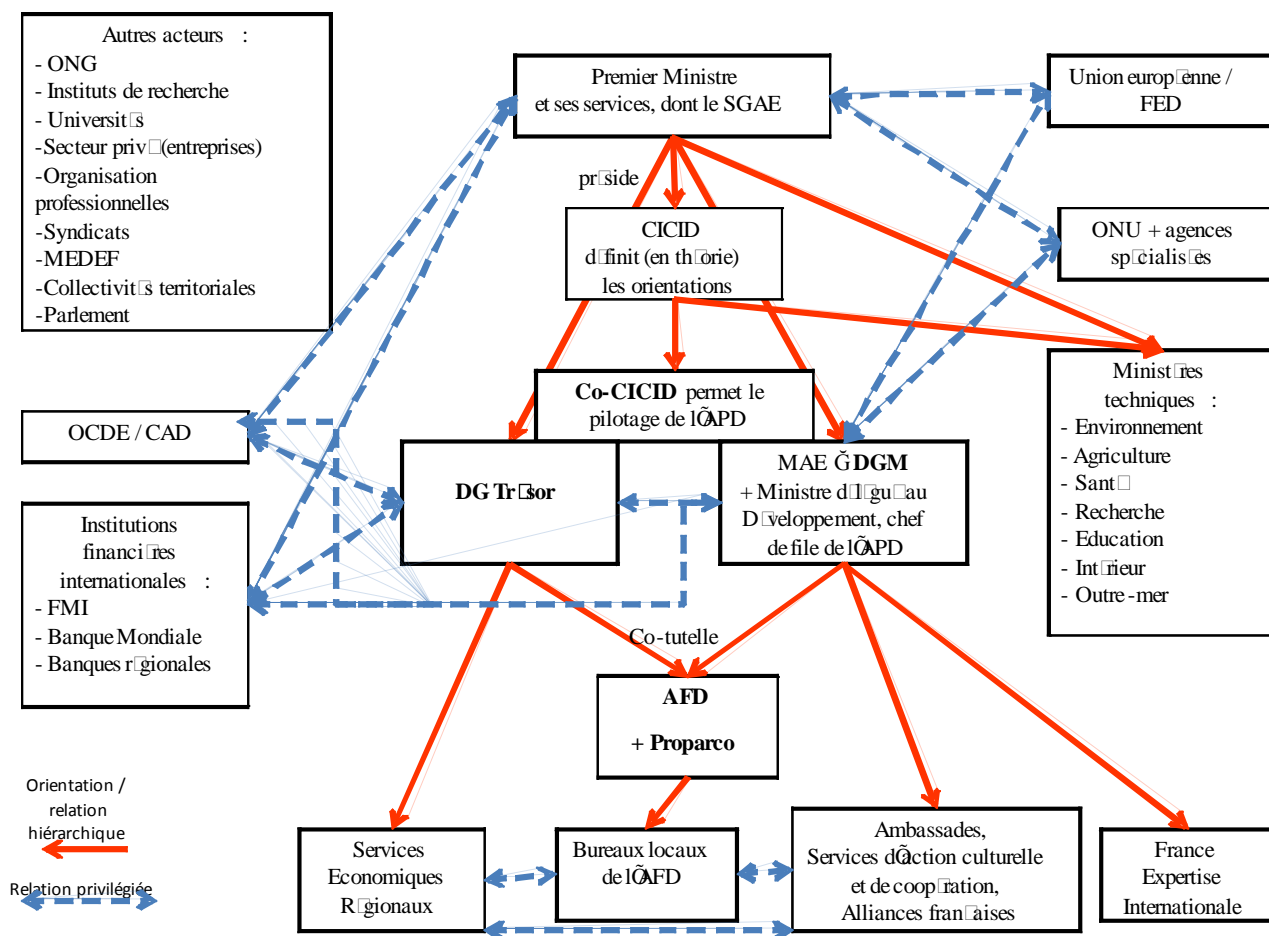
<sup>4</sup> La flèche à la baisse sur la décennie 2000 ne doit pas induire en erreur sur sa signification réelle. Si durant les années 90 l'APDF a bel et bien baissé, celle-ci a re-augmenté durant les années 2000 (y compris sous forme bilatérale hors dettes). En revanche, il est clair que sa composition a évolué, et que durant les années 2000 l'aide projet sur dons et l'assistance technique ont baissé (tandis que les prêts ont beaucoup augmenté).

<sup>5</sup> Nous laisserons dorénavant tomber les guillemets.

objectifs préalablement définis ») » (Sénat, 2005). L'APDF n'échappe pas à cette « nouvelle Constitution financière ».

La mesure de la performance fait, elle aussi, l'objet d'une attention croissante, quoique récente. Depuis 2012, il est prévu une présentation bisannuelle au Parlement d'un rapport sur la mise en œuvre du document-cadre de la coopération française (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, 2011). Par ailleurs, « la mesure de l'impact de la politique française d'APD s'est affinée à travers le développement d'indicateurs de moyens permettant de suivre la mise en œuvre des objectifs de concentration sectorielle et géographique. De nouveaux indicateurs de résultats, impliquant les pays bénéficiaires, ont été élaborés pour l'aide bilatérale et sont en cours d'élaboration pour l'aide multilatérale sur la base des conclusions d'une mission spécifique de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie multilatérale française » (République Française 2012, 16). Dans la continuité de ces réformes vers davantage de redevabilité et de résultats, des rapports publics bisannuels dédiés à l'évaluation des résultats de l'APDF feront partie du projet de loi d'orientation et de programmation de la politique de développement et de solidarité internationale examiné par le Parlement au début de l'année 2014<sup>6</sup>. Ces rapports d'évaluation spécifiques complètent le dispositif de *check and balance* que constituent la Cour des comptes et le Sénat (Cour des comptes 2012 ; Sénat 2013).

Figure 2 : Le dispositif institutionnel française de l'APD



Source : Buffet, M., Dubourg, M., Gavard, C., Gil, S., Marques Gomes, F. (2013).

<sup>6</sup> CICID 31 juillet 2013, relevé de décisions.

## 1.2. Réformes des *instruments* de l'aide

*L'essor du « New Public Management ».* Une thèse, qui méritera d'être discutée lors de l'atelier, énonce que parallèlement aux transformations institutionnelles que nous venons de rappeler s'est développée dans l'administration française de l'aide les techniques de la nouvelle gestion publique ou *New Public Management* – NPM (Naudet, 2012). Dans un document de travail de l'Afd, Jean-David Naudet rappelle les trois principes fondamentaux de la nouvelle gestion publique que sont la gestion de la performance par la mesure des résultats, la redevabilité et la segmentation des responsabilités. Ces principes, selon lui, se retrouvent dans les réformes des dispositifs de l'aide internationale depuis vingt ans avec en premier lieu une segmentation croissante des responsabilités et une fragmentation des institutions. Création d'institutions spécifiques dédiées à des objectifs particuliers (Fonds mondial contre le Sida, Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, mise en place de fonds fiduciaires...). Généralisation de la « redevabilité » dans les discours et la pratique de l'aide ensuite. Et enfin une gestion de la performance, « omniprésente dans le management de l'aide depuis la fin des années 1990 ». S'il traite dans ses exemples de l'aide multilatérale, on peut lire en creux de l'article que ses conclusions restent tout aussi valables pour l'APDF.

L'intérêt de l'analyse de Jean-David Naudet réside autant dans la description de la généralisation des techniques de la NPM dans l'administration de l'aide que sur ses effets paradoxaux. Les caractéristiques intrinsèques de l'aide, souligne-t-il – difficulté à définir la performance, extrême hétérogénéité des résultats, responsabilités systématiquement collectives, disjonction entre payeurs et bénéficiaires des politiques, absence de régulateur d'ensemble – en font un exemple d'application peu approprié pour de tels principes de management. Loin de rationaliser et légitimer l'aide, la NPM au contraire la fragiliserait. Nous reviendrons sur cette thèse dans notre dernière partie.

*Une européanisation de l'aide.* L'aide française s'eupéanise et se multilatéralise. En 2012, 65% de l'APDF nette est bilatérale, 19% européenne et 16% multilatérale – la part de l'aide européenne ne représentait que 10% en 1993 (Balleix, 2010), elle a donc doublé en proportion en 20 ans (tableau 1). Cette européanisation a des conséquences importantes sur la répartition des prêts et des dons. Au-delà des seuls instruments, l'eupéanisation s'incarne dans le consensus européen pour le développement, adopté en 2005, qui énonce les valeurs, objectifs et principes à mettre en pratique par l'Union et ses Etats membres dans leurs politiques de développement (l'aide au développement étant une compétence partagée entre l'UE et ses Etats membres depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne), mais aussi dans la coordination entre Etats membres et Commission (notamment via un code de conduite sur la complémentarité et la division du travail) et la programmation conjointe, « grand chantier des prochaines années »<sup>7</sup>.

*Une réduction de la part des dons au profit des prêts.* « Le montant des dons français ne représente que 170 millions d'euros pour les 17 pays pauvres prioritaires, soit en moyenne 10 millions par pays » fait observer Luc Lamprière, directeur général d'Oxfam France<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> L'ambition est de prendre appui sur les bonnes pratiques de la division du travail entre bailleurs et d'élaborer une réponse européenne conjointe sur la base des stratégies nationales des pays partenaires. La visibilité de l'aide européenne en sera renforcée. Le démarrage de l'exercice a été lancé en 2012, sur une base volontaire, en vue de sa généralisation dans le prochain cadre financier pluriannuel (2014-2020).

<sup>8</sup> In « Aide au développement : que doit faire la France ? », *Alternatives économiques* 3/2013 (N° 322), p. 76-76).



« Pourquoi ? » interroge Pascal Canfin, ministre délégué chargé du Développement. « Parce que les deux tiers de notre politique de dons passent par notre contribution au Fonds européen de développement, qui totalisera 27 milliards d'euros sur 2014-2020, uniquement sous forme de dons. La France y contribue pour environ 800 millions d'euros par an, ce qui s'ajoute à notre action bilatérale »<sup>9</sup>. On pourra faire remarquer que ce montant a baissé au cours des dernières années et que la marge disponible, politique aussi bien que technique, pour réviser à la baisse la contribution au FED au profit de dons bilatéraux est faible pour l'Etat français.

**Tableau 1 : Principales contributions nettes de la France aux organisations multilatérales, comptabilisées en APD (en millions d'euros)**

		2010	2011	2012 (LFI)	2013 (PLF)
Union européenne	FED	909	686	576	694
	Budget communautaire	1 100	1 056	978	968
	<i>Total</i>	<i>2 009</i>	<i>1 742</i>	<i>1 554</i>	<i>1 662</i>
Banque mondiale		658	493	462	468
Banque africaine de développement		132	141	141	141
Banque asiatique de développement		24	36	24	23
Banque interaméricaine de développement		0	8	7	7
Fonds monétaire international		247	-5	196	198
Organisation des Nations unies		192	153	163	169
Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme		300	360	360	360
Facilité internationale pour le financement de la vaccination		45	48	51	54
Fonds pour l'environnement mondial		34	64	64	34
<b>TOTAL</b>		<b>3 641</b>	<b>3 040</b>	<b>3 022</b>	<b>3 116</b>

*Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF 2013.  
L'APDF en 2011 s'élevait à 9,33 milliards d'euros.*

Comme il est souligné dans l'avis du Sénat sur le projet de loi de finance pour 2013, « l'évolution divergente des bonifications de prêts qui connaissent une croissance forte et des subventions dont le montant diminue illustre également une mutation des modalités d'intervention de la coopération française dans le sens d'un recours accru aux prêts et d'une diminution sensible des dons [...] Le partage au sein des programmes 110 [« Aide économique et financière au développement », relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie] et 209 [« Solidarité à l'égard des pays en développement », qui relève du ministère des affaires étrangères] entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale témoigne du poids croissant des organisations internationales de développement et des fonds verticaux, que ce soit dans le même domaine, dans le domaine de la santé ou celui de la protection de l'environnement » (Sénat, 2013). La figure 3 restitue l'allocation par instrument

<sup>9</sup> Id.

en volume au cours du temps. La part des prêts est passée de 10 % en 2005 à 26 % en 2010 à rebours de ce qu'on observe dans les autres pays du Comité d'aide au développement (CAD) (tableau 2)<sup>10</sup>. La proportion de prêts nets est en effet six fois supérieure en France à la moyenne des pays du CAD. Le problème éventuel ne tient pas dans la proportion mais dans l'allocation de ces prêts et les critères retenus par les opérateurs français dans les faits.

**Figure 3 : Allocation par instrument en volume (versements en millions de dollars)**



Source : Sénat (2013) d'après Ernst & Young

**Tableau 2 : Part des dons et des prêts bruts dans l'APD totale brute**

Année	Part des Dons (hors annulations de dette) dans l'APD totale brute		Part des prêts bruts dans l'APD totale brute	
	France	Donneurs du CAD	France	Donneurs du CAD
2000	70%	70%	9%	15%
2001	69%	72%	11%	13%
2002	60%	72%	11%	11%
2003	53%	72%	7%	10%
2004	63%	73%	8%	9%
2005	59%	65%	7%	7%
2006	62%	69%	7%	8%
2007	76%	77%	9%	9%
2008	74%	75%	16%	9%
2009	69%	81%	19%	11%
2010	66%	79%	22%	12%

\*Les prêts nets représentent des montants négatifs car les prêts remboursés sont retranchés aux prêts accordés. Le total ne représente pas 100% car les réaménagements de dette et les souscriptions en capital ne sont pas représentés.

Source : Sénat (2013)

*Une aide presque intégralement déliée.* « 92 % de notre aide publique est "déliée", c'est-à-dire qu'elle ne pose aucune condition d'attribution des marchés aux entreprises françaises. » rappelle Pascal Canfin avec l'implicite qu'il s'agit là d'une bonne nouvelle<sup>11</sup>. Ce chiffre est en progression puisque selon le Sénat (2013), il était de 89% trois ans auparavant (2009). Les financements octroyés par l'AFD sont totalement déliés depuis 2002 (Sénat, 2013). L'aide liée

<sup>10</sup> Avec cette réserve que la moyenne du CAD est biaisée par les pays qui ne recourent pas aux prêts.

<sup>11</sup> Id.

est difficilement défendable dans les géographies pour lesquelles l'objectif premier de l'APDF est la solidarité. En revanche, on conjecturera qu'elle a une possible légitimité dans les pays émergents où l'objectif d'influence prévaut. Retenons qu'une doctrine propre du déliement – autre chose qu'une mise en conformité studieuse des recommandations du CAD – mériterait sans doute encore d'être explicitée.

### 1.3. Réformes des *objectifs* de l'aide

*Une explicitation des objectifs.* La formulation d'objectifs assignés à l'APDF ne remonte « véritablement qu'à 2009 » (Cour des Comptes, 2012). La Cour des comptes signale ainsi que la « France a, par exemple, en 2010, formalisé dans des documents de stratégie sa coopération avec la Banque mondiale et son engagement dans la politique européenne de développement », ce qui n'était pas le cas auparavant (id.). Les documents du CICID privilégiaient jusqu'à cette date la définition d'axes et de priorités sectorielles (tableaux 3 à 5).

Le document-cadre global adopté en 2011 isole quatre objectifs non hiérarchisés : la lutte contre la pauvreté, le soutien de la croissance, la protection des biens publics mondiaux et la prévention des crises et des conflits. Il dégage également des leviers d'action, comme la promotion de la démocratie, la recherche de rayonnement ou le soutien aux entreprises nationales. Une lecture détaillée du document-cadre nous apprend qu'en réalité ce sont 9 objectifs qui sont assignés à l'APDF, chacun accompagné d'indicateurs de résultat, à savoir :

- 1- Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités ;
- 2- Préserver les biens publics mondiaux ;
- 3- Participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement ;
- 4- Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux ;
- 5- Contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique ;
- 6- Permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français ;
- 7- Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement ;
- 8- Mettre en œuvre les partenariats différenciés et promouvoir nos priorités géographiques ;
- 9- Renforcement des partenariats et évaluation de la performance des opérateurs

Quoique le document cadre constitue « un progrès qui doit être encouragé » (Cour des Comptes, 2012), quelques confusions subsistent à la lecture entre « enjeux », « axes », « finalités », « priorités » et « objectifs ». Ainsi le document cadre comporte-t-il 4 enjeux stratégiques (contribuer à une croissance durable et partagée, lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités, préserver les biens publics mondiaux, promouvoir la stabilité et l'État de droit comme facteurs de développement) qui deviennent des « objectifs » au fil du texte, complétés d'autres « objectifs » (ci-dessus) lesquels sont pour partie des « modalités » et se retrouvent dans le POS 3 de l'AFD sous forme de « priorités interdépendantes ».

*Le souci d'une meilleure sélectivité.* Au début des années 2000, les analyses du CGD (Commitment to Development Index)<sup>12</sup>, de la Banque Mondiale, et la revue par les paires du

---

<sup>12</sup> <http://international.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index>

CAD de l'OCDE (OCDE 2004) soulignent la faible sélectivité de l'aide française, critique la plus saillante des rapports d'évaluation. Le CICID de 2004 répond en définissant comme axe prioritaire une meilleure sélectivité, prévisibilité et concentration de l'aide. Les CICID consécutifs (2009-2013) promeuvent à leur tour une aide plus ciblée, mieux articulée avec les autres donateurs et orientée vers les résultats pour plus d'efficacité (voir Annexe). Ces inflexions font écho aux grandes lignes au « Programme pour le changement » proposé par la Commission européenne en octobre 2011 (Commission Européenne, 2011).

#### 1.4. Réforme des principes de l'APDF

Les engagements de la France en matière d'APD sont indissociables, dans leurs grands principes<sup>13</sup>, des évolutions de l'écosystème global de l'aide publique au développement, scandées durant la dernière décennie par l'énoncé des OMD, le consensus de Monterey, la déclaration de Paris, le programme d'actions d'Accra et le partenariat de Busan. Sans doute les premiers – les OMD – par leur histoire et leur nature plus onusienne (quoiqu'ils aient été formulés à l'origine par l'OCDE) et disons bureaucratique sont-ils plus exogènes que les événements et déclarations de Monterey, Paris, Accra et Busan davantage portés par les bailleurs bilatéraux du CAD. La réception des OMD dans l'écosystème APDF mériterait un long temps de discussion à elle-seule ; la « réception de la déclaration de Paris » en revanche ne fait pas grand sens, la France comme d'autres bailleurs y tenant la plume.

Pour autant, les attendus de la déclaration de Paris et des suites diffèrent entre bailleurs. L'engagement de « réduire la fragmentation de l'aide qui représente un coût », souscrit à Accra (2008), peut ainsi être lu comme une exigence visant à satisfaire un principe très consensuel d'efficacité. Mais il recèle un enjeu particulier pour l'APDF et ses objectifs singuliers (dans l'écosystème global) de renforcer les politiques publiques et les capacités de définition et de mise en oeuvre de telles politiques par les pays récipiendaires. Le manque de coordination des bailleurs et la fragmentation entre bailleurs, soulignés depuis la déclaration de Paris à Accra et Busan, rendent à peu près impossible le déploiement d'aide programme (Ferd, 2010), encouragent en contrepartie la création de fonds fiduciaires et l'aide projet, et contrarient l'ambition française de renforcer les politiques publiques indépendamment des contradictions plus internes – ainsi de la quasi-disparition des assistants techniques – qui concourent au même effet<sup>14</sup>. Les performances de l'APDF sont indissociables des performances de l'écosystème global de l'aide.

#### 1.5. L'APDF en 2014

Les réformes des quatre composantes de l'APDF s'attestent dans les travaux préparatoires au projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de la France. Tel qu'il a été distribué au Conseil Economique, Social et Environnemental pour avis<sup>15</sup>, l'actuel projet de loi rassemble les grands objectifs et

---

<sup>13</sup> La différence entre « principes » et « objectifs » dans les textes sur l'aide est parfois très subtile, les premiers ressemblant aux seconds et réciproquement. Nous la maintenons néanmoins pour la principale raison que les uns et les autres restent dissociés formellement – comme tel est le cas par exemple de l'actuel projet de loi d'orientation et de programmation de la politique de développement et de solidarité internationale française.

<sup>14</sup> « La relativement faible utilisation de l'approche programme illustre les difficultés qu'ont les agences multilatérales, qui s'accordent sur le principe de renforcer leur coopération, à mettre en oeuvre cette coopération sur le terrain. L'approche programme se révèle parfois trop complexe à mettre en oeuvre, surtout s'il y a un grand nombre de bailleurs impliqués et si les capacités du pays partenaire sont insuffisantes » (Ferd, 2010).

<sup>15</sup> Le Premier ministre a saisi le CESE sur le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la

principes de l'APDF, conformes aux engagements internationaux de la France mais aussi à son histoire et à ses singularités. Ainsi la promotion du développement durable est-elle énoncée comme objectif général, la participation à l'effort international de lutte contre la pauvreté extrême ne survenant qu'en second lieu, assortie d'un objectif de réduction des inégalités et du concours, notamment, de la préservation des biens publics mondiaux, de la promotion des droits humains et de la diversité culturelle. Le texte dans son second chapitre réaffirme le principe de cohérence entre objectifs de politiques publiques susceptibles d'avoir un impact sur le développement, et au nom de l'efficacité, celui de partenariats différenciés, d'une prise en compte des priorités des politiques publiques des pays partenaires et de transparence. Objectif général de développement durable – et non simplement de réduction de l'extrême pauvreté ou d'une série d'OMD –, réduction des inégalités, universalité et approche par les droits, attention portée aux politiques publiques et différenciation entre pays récipiendaires sur des critères géographiques et de fragilité : l'APDF dans le projet de loi intègre les priorités et principes internationaux tout en faisant entendre une « petite musique » plus singulière (encadré 1). Aussi le défi est-il double puisqu'il s'agit de satisfaire aux standards internationaux de l'aide (cohérence, efficacité, transparence) et dans le même temps d'incarner par ses accomplissements les vertus de sa singularité.

#### **Encadré 1 : La singularité de la démarche française de coopération internationale**

Que retenir de la singularité de la démarche française de coopération ? Trois grandes leçons.

La coopération française a toujours été portée par une conception de la *dimension sociale et culturelle du développement* considérant la pauvreté comme la résultante moins d'une inégalité de revenus que d'une inégalité dans l'accès aux capacités, aux actifs et aux droits qui déterminent les conditions d'existence et l'intégration sociale. Elle propose de traiter les obstacles au développement autant dans leurs dimensions institutionnelles et culturelles qu'économiques.

La deuxième leçon est que le développement durable nécessite des règles du jeu. D'où l'importance des *approches intégrées et non sectorielles* (le développement rural plutôt que le développement agricole par exemple). Il en va de même dans le domaine de la connaissance, associant les dimensions non seulement économiques, mais aussi sociologiques et culturelles.

La troisième leçon porte sur la gouvernance publique. Entre le tout-Etat, dont on connaît les possibles issues, et le tout marché qui a ses propres dérives, il est une voie qui affirme le besoin d'Etat et qui recherche la collaboration et le partage des rôles entre l'Etat, les pouvoirs locaux et les populations organisées. Cette collaboration nécessite tous un savoir-faire de négociations, de médiations auquel chaque groupe d'acteurs doit contribuer mais qui peut aussi justifier le recours à de organisations intermédiaires agissant comme des professionnels en appui aux uns et aux autres. Avant même que le concept de gouvernance n'investisse le champ du développement, la coopération française a développé une propension particulière à percevoir les enjeux politiques avec la conviction que l'Etat garde un rôle central à jouer, incarnant une rationalité de long terme. D'où l'importance des domaines de l'ingénierie institutionnelle, comme l'appui aux processus électoraux, la décentralisation la gestion publique, la formation des magistrats ou la coopération en matière de sécurité et de prévention des crises.

politiques de développement et de solidarité internationale qui sera inscrit à l'ordre du jour du conseil des ministres le 4 décembre 2013. L'avis du CESE sera présenté en plénière le 27 novembre 2013. Le texte du projet de loi soumis au CESE n'a pas fait l'objet d'une diffusion publique, qui ne vaut pas confidentialité, raison pour laquelle nous avons pu y avoir accès.

En conséquence, quelques grandes idées peuvent aujourd'hui orienter la réflexion sur les priorités stratégiques de la coopération au développement, répondant à la fois au souci de valoriser le savoir-faire de l'APDF et de satisfaire aux besoins des pays partenaires :

- la recherche de la souveraineté économique par la diversification des activités et l'appui aux processus politiques d'intégration et de coopération régionales;
- la lutte contre les facteurs engendrant les inégalités par l'inclusion économique et financière des pauvres;
- la couverture des besoins de base par l'accessibilité des systèmes éducatifs et l'extension des systèmes de protection sociale;
- le renforcement de l'exercice de la citoyenneté dans des institutions fondées sur l'Etat de droit, la décentralisation et l'expression de la démocratie ;
- la gestion du cadre de vie, l'aménagement des territoires et du patrimoine naturel ;
- la promotion d'une culture au coeur des dynamiques sociales.

Source : Jacquemot (2013) « Trois apports de l'histoire de l'aide française », mimeo.

## **2. Les déterminants des réformes**

Après l'énoncé et le rappel de quelques faits décrivant les transformations de l'APDF, nous traitons ici d'une matière plus spéculative : celle des déterminants du changement. Les documents mobilisés pour étayer les transformations de l'aide, s'ils savent être précis sur celles-ci, sont beaucoup laconiques sur ses déterminants. Considérant que les transformations de l'APDF cristallisent des changements de préférences et de rapport de force, en premier lieu au sein de l'administration et du gouvernement, mais aussi bien au-delà dans toute la communauté prise au sens large de l'APDF, nous nous posons les questions suivantes. Pourquoi les préférences (pour plus d'efficacité, de transparence, de résultats, de prêts ou de dons...) changent-elles ? Pourquoi s'incarnent-elles dans le cadre législatif à un moment de donné du calendrier politique ? Nous n'apportons pas de réponses à ces questions ici mais des possibilités de réponses, qui devront être discutées et précisées tout au long du projet. Nous scindons ces possibles réponses dans deux registres. Le premier est relatif aux changements de préférences et s'intéresse en particulier au rôle des idées et des communautés rassemblées autour de celles-ci. En premier approximation nous en retiendrons 4 : les « académiques », les Ongs, l'administration et les politiques. Chacune mériterait d'être scindée mais nous en resterons à cette typologie pour ce premier document. Le deuxième registre de réponses a trait aux intérêts, jeux de pouvoir et rapports de force. Les deux bien évidemment se chevauchent ; nous ne les distinguons que pour le confort de la présentation.

### **2.1. Les changements de préférence**

« Aujourd'hui, la mesure de l'efficacité est l'un des principaux moteurs de transformation de l'aide » affirment Olivier Charnoz et Jean-Michel Severino (2007). Cette affirmation paraît assez intuitive quand on sait la quantité d'articles, de rapports et d'ouvrage consacrés à l'efficacité de l'aide et à la transparence des dépenses. L'efficacité de l'aide est au menu des rapports du CAD depuis plus de vingt ans et il en va de même de la production académique anglo-saxonne. Seule sans doute la question l'impact de l'aide et non de sa seule efficacité, popularisé par les travaux d'Esther Duflo et du J-Pal, parvient-elle à rivaliser en notoriété. Porté par les universitaires et l'administration de l'aide à compter du rapport de 1996 de l'OCDE (OCDE, 1996) en pleine « fatigue de l'aide », l'impératif d'efficacité s'est aussitôt mu en consensus, satisfaisant à la fois les canons académiques – et en particulier

économiques, la domination de cette discipline dans les agences d'aide étant établie depuis la fin des années 1970 – et ceux du ministère des finances qui en France commande la moitié des missions de l'APD (programme 110). Au reste, qui pourrait défendre une aide « inefficace » et « opaque » ?

Pour autant, une singularité française se dessine. La domination de l'efficacité dans les débats sur l'aide est proprement anglo-saxonne.. Symptomatiquement, le succès d'Esther Duflo tant dans le monde académique anglo-saxon que dans celui des opérateurs multilatéraux est plus nuancé en France. Les assignations aléatoires (« random » ou « controlled experiments ») dont elle s'est fait la spécialiste et meilleure avocate ont peu ou n'ont pas cours à l'Afd, au Cirad et à l'Ird et encore moins dans des organismes comme le GRET ou l'IRAM pourtant régulièrement invités par l'administration à répondre à des appels d'offre d'évaluation d'impact de programmes ou de projets. La posture d'humilité sinon d'ignorance à la base de son approche – en raccourcissant : on ne sait pas ce qui marche et ne marche pas donc il faut expérimenter scientifiquement – a convaincu les bailleurs internationaux tels que la BID et la Banque Mondiale et dressé un lien spécifique entre recherche et opération. Ce lien s'est établi en quelque sorte *contre* le lien pré-existant, toujours vigoureux en France, entre « expert du développement » (circulant à l'occasion entre centre de recherche, cabinet ministériel et Afd) et administration ; c'est une des raisons pour lesquelles sans doute il est pour l'instant si ténu. L'analyse d'impact non « randomisée » et non modélisée reste prégnante en France, justifiée « off the record » comme une alternative sérieuse et peu coûteuse à la randomisation, laquelle produirait à grands frais, en caricaturant un peu, des résultats triviaux et somme toute de faible intérêt.

Singularité ensuite dans les déterminants de l'efficacité mis en avant par la recherche française. On rappellera ici la participation active de la Ferdi au débat scientifique international sur l'efficacité de l'aide et au débat plus politique sur la réforme des politiques d'allocation de l'aide. Le thème général de ces travaux a été de faire valoir le rôle de l'aide en tant qu'amortisseur des chocs, canal par lequel passe une grande part de son efficacité, et par conséquent le rôle crucial de l'aide dans les pays vulnérables aux chocs extérieurs (Guillaumont, Guillaumont Jeanneney, 2006 ; Amprou, Guillaumont, Guillaumont Jeanneney, 2007 ; Guillaumont, 2009). L'accent mis sur ce thème depuis dix ans à travers des supports scientifiques mais aussi par une multitude d'interventions orales, d'événements, de documents de travail, de policy briefs et de notes pour l'administration française a influencé les positions sur le traitement de la vulnérabilité et la fragilité des Etats dans les politiques d'aide publique au développement avec un succès certes limité mais non négligeable. La Commission européenne a adopté pour le 11<sup>ème</sup> FED une formule explicitement guidée par une proposition de la Ferdi. Et on peut citer une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies de décembre dernier invitant les partenaires du développement à prendre en compte les indicateurs de vulnérabilité et de faible capital humain dans l'allocation de l'aide : une approche française de la « sélectivité » s'y fait entendre. A quelles conditions pourrait-elle rencontrer une audience plus large et favorable encore est une des questions que le premier atelier, comme les suivants, mériterait d'aborder.

De manière singulière enfin les propositions des ONGs démontrent une porosité très relative avec les débats académiques en insistant sur les engagements quantitatifs (0,7% du RNB) « jamais honorés »<sup>16</sup>. Celles-ci se concentrent par ailleurs sur l'amélioration de la qualité de l'aide, terme derrière lequel on trouve la transparence, la cohérence et la prévisibilité. Dans

---

<sup>16</sup> <http://ccfd-terresolidaire.org/infos/manifeste-aide-publique>

son rapport de 2006 « L'APD et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions », Coordination Sud souligne que « l'objectif de [la] réforme [de l'APDF] est de remédier aux défauts structurels de l'APD française, c'est -à-dire son manque de cohérence et de lisibilité » (Coordination Sud, 2006). L'efficacité ou l'efficience ne sont mentionnées que pour leur faiblesse conceptuelle relative et leur caractère exogène au débat français, la nécessité étant de « promouvoir une réflexion originale sur l'efficacité de l'APD, différente du nouveau consensus des bailleurs de fonds sur « l'harmonisation » de l'aide. Cela passe notamment par une réforme des Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (Banque mondiale) pour venir en appui aux Etats récipiendaires dans l'élaboration de véritables politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté et les inégalités, en lien avec les organisations de la société civile » (id.). Nous verrons que bon nombre des recommandations de la société civile demeurent orphelines, de sorte qu'il est difficile d'établir une influence directe des positions des Ongs françaises sur les réformes de l'aide que nous avons esquissées à tout le moins sur la période 1989-2012 ; mais ce point également méritera d'être débattu durant l'atelier.

## 2.2. Les changements de relation de pouvoir

Contre l'idée de Charnoz et Severino selon laquelle la mesure de l'efficacité a été un des principaux moteurs de la transformation de l'aide, Jacquemot (2011) avance que les réformes récentes de l'aide sont davantage une réponse aux contraintes organisationnelles et budgétaires qu'à l'affirmation d'un référentiel politique explicite, tout ceci sous couvert d'épouser les « contours de la doctrine internationale dominante ». Le Sénat dans son rapport souligne également que « l'ensemble de[s] réformes a pour origine des processus internes à la France. Il s'agit tout à la fois de banaliser la relation avec l'Afrique et de l'intégrer dans une politique de coopération à l'échelle mondiale, et de réformer ses instruments afin de réaliser des économies budgétaires et de rationalisation de son fonctionnement » (Sénat, 2013).

On peut lire ici l'aveu du poids accru de Bercy. Celui du reste est clairement montré du doigt par les chercheurs (Gabas et Ribier, 2013) et par les ONGs – la tutelle du ministère des Finances et l'existence d'une banque de développement étant pour ces dernières des particularités françaises éminemment critiquables : « La réforme [de l'APDF] ne s'attaque pas, par exemple, à l'une des exceptions françaises, qui est le poids prééminent du ministère de l'Economie et des Finances dans gestion de l'APD. Par ailleurs, la réforme prévoit le transfert de certaines actions vers l'Agence française de développement (AFD) pour renforcer son rôle « d'opérateur-pivot », mais sans réformer ses instruments. Cela rentre en contradiction avec l'objectif affiché de davantage contribuer à la réalisation des OMD. Les instruments de l'AFD sont en effet peu adaptés à des actions de proximité de lutte contre la pauvreté et les inégalités. L'AFD, qui est une banque de développement, est soumise à des impératifs de rentabilité » (Coordination Sud, 2006).

Les relations de pouvoir, et leur changement au cours du temps, entre Bercy et les Affaires étrangères ne peuvent être décrites ici faute d'une documentation sur le sujet – elles devront donc être discutées et appréciées pendant les différents ateliers à partir des informations de première main que voudront bien nous fournir les participants.

Dans le registre des relations de pouvoir, il nous faut mentionner l'ambiguïté entourant les relations entre la France et les bailleurs multilatéraux à l'exclusion de l'UE<sup>17</sup>. Loin de subir la

---

<sup>17</sup> Nous reviendrons plus en longueur sur cette question spécifique durant le second atelier qui portera sur l'agriculture



critique de l'inefficacité de l'aide et de l'intégrer dans ses réformes, l'administration française soutient au contraire qu'au niveau international, « la France a joué un rôle moteur dans la construction d'un consensus international en faveur de l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement » (République Française 2012, 17). Les preuves de ce rôle moteur restent néanmoins à rassembler, les mentions que nous avons faites plus haut dans ce texte de la réception des travaux de la Ferdi à la Commission Européenne (11<sup>ème</sup> FED) et à l'ONU méritent d'être complétées.

Des auteurs comme Jean Coussy soulignent à rebours « l'influence encore nette des Institutions financières internationales sur l'APD française » (Coussy, 2005). La France mets également en avant le rôle de la philanthropie privée dans le financement du développement : « La double présidence française du G8/G20 en 2011 et le « dialogue stratégique » noué avec certaines d'entre elles – notamment la Fondation Gates – doivent permettre de déboucher sur des coopérations concrètes (en matière de santé, de développement agricole, d'eau et assainissement par exemple) » (République Française 2012, 19).

La porosité entre écosystèmes de l'aide (français, européen, multilatéral) est incontestable, les influences réciproques, que celles-ci concernent les moyens ou les idées. La notion de « financements innovants », introduite dans le débat international au moment du sommet de Monterrey (2002) compte aujourd'hui la France parmi ses principaux soutiens et forces de proposition. La France assure le secrétariat permanent du « Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement », principale enceinte de discussion et de proposition en la matière ; et c'est la France qui en 2005 a pris l'initiative d'une taxe sur les billets d'avion, concrétisée dans un dispositif d'action novateur comme Unitaid.

### **3. Les enjeux des réformes de l'APDF**

Au terme de notre description synoptique des transformations de l'APDF dans un environnement global lui-même en mutation, nous isolons dans cette section deux grands enjeux de réforme de la politique de développement et de solidarité internationale française. Ces enjeux sont « intégrés » à l'APDF, indissociables de son histoire et de ses engagements pour l'efficacité, la cohérence et la transparence qui rendent nécessaire un mouvement entretenu de réformes et d'ajustements; mais ils sont dans le même temps attachés aux particularités plus contingentes de l'après OMD, aux incertitudes de la période, en bref, à la refondation de objectifs et modalités du financement du développement après 2015 à laquelle la France devra prendre sa part au côté des autres pays membres de l'Union Européenne. Nous commençons par la contingence, avant de donner sa place à la nécessité.

#### **3.1. La place de l'APDF dans le post-2015.**

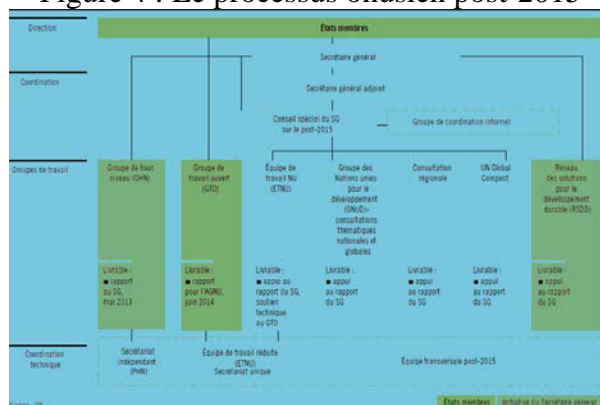
Les signataires de *L'avenir que nous voulons* se sont engagés à Rio en juin 2012 à définir à l'échéance 2015 des objectifs de développement durable (ODD) chargés de « contribuer à une action ciblée et cohérente en faveur du développement durable », soulignant en creux la dispersion actuelle des moyens et des fins. Les ODD, poursuit la déclaration, seront « orientés vers l'action, concrets, concis et faciles à comprendre, en nombre limité, 'aspirationnels', d'envergure mondiale et susceptibles d'être appliqués universellement dans tous les pays »<sup>18</sup>. Ces objectifs à vocation opératoire sont élaborés et discutés au sein de deux processus officiels, alimentés par des consultations menées par des organisations internationales et des

---

<sup>18</sup> UN, 2012. *L'avenir que nous voulons*, §247.

travaux d'ONG et de *think tanks*. D'un côté, l'Assemblée générale des Nations unies a créé un groupe de travail intergouvernemental qui a pour mandat de proposer à l'Assemblée des objectifs de développement durable pour l'après 2015. De l'autre, le secrétaire général des Nations unies a mandaté un Groupe de haut niveau (GHN) chargé de produire un rapport sur l'agenda de développement<sup>19</sup>. Il a aussi confié à Jeffrey Sachs la création d'un Réseau des solutions pour le développement durable (RSDD), dont la mission est, notamment, de mobiliser l'expertise scientifique et technique disponible afin de faire émerger et/ ou diffuser des solutions aux problèmes de durabilité auxquels la planète est confrontée<sup>20</sup> (Figure 4). S'ajoutent à ces dispositifs des initiatives et propositions lancées à l'extérieur du cadre de l'ONU par des réseaux de *think tanks* et d'ONG<sup>21</sup>.

Figure 4 : Le processus onusien post-2015



La négociation d'objectifs du développement durable (ODD) est l'un des premiers acquis de la Conférence Rio+20. Quelle peut être leur valeur ajoutée au regard des accords, traités et conventions existants ? Quelles ambitions raisonnables peut-on concevoir à leur endroit ? L'analyse rétrospective des achèvements et inachèvements de la Conférence inaugurale de Rio en 1992 montre que les ODD doivent contribuer à surmonter au moins deux défis : celui de la mise en oeuvre et celui de la cohérence des politiques de développement durable, et ce dans tous les pays indépendamment de leur revenu (Voituriez, 2013). Universels, intégrant les trois dimensions du développement durable, inscrits dans le droit, les ODD offrent à la politique de développement et de solidarité internationale française la promesse d'une audience attentive et élargie – une sorte d'écho favorable à ses propres positions<sup>22</sup> – pour peu qu'elles passent le test de la cohérence et de la mise en oeuvre. Le défi de la mise en oeuvre du développement durable au travers des politiques de développement et de solidarité doit en effet être surmonté et démontré par la preuve ; et c'est ici que l'impératif de performance prend tout son intérêt. Le défi de la cohérence impose ensuite, bien davantage que pour les OMD, de ne prescrire, construire, mettre en oeuvre que ce que la France elle-même a su

<sup>19</sup> *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*, Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, UN. <http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf>

<sup>20</sup> Programme d'actions pour le développement durable, rapport destiné au secrétaire général des Nations unies, établi par le Leadership Council (Conseil de Direction) du Réseau des solutions pour le développement durable des Nations unies (SDSN). <http://unsdsn.org/files/2013/06/130619-SDSN-Programme-d%E2%80%99Actions-pour-le-D%C3%A9veloppement-Durable-A4.pdf>

<sup>21</sup> Citons par exemple l'Independent Research Forum (IRF) rassemblant des *think tanks* d'à peu près tous les continents. <http://www.iied.org/think-tank-alliance-identifies-eight-shifts-needed-for-sustainability>.

<sup>22</sup> <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-et-publications/publications/brochures-institutionnelles/article/la-position-francaise-sur-l-agenda>.

porter. La promotion d'une « internalisation des externalités » par exemple, sous forme de taxe carbone, dans les pays récipiendaires de l'APDF, par la voie même d'un pays qui par trois fois n'a pas su mettre en place un tel instrument laissera circonspect. Les négociations des ODD seront – ou devraient être - un miroir non seulement de ce que l'on souhaite pour les autres, mais aussi de ce que l'on souhaite pour soi.

### 3.2. Apprentissage et amélioration des performances

Compromis politique en 1992 entre pays aux préoccupations différentes sinon divergentes, le développement durable manque encore aujourd'hui de traduction économique. À charge en conséquence pour les ODD de provoquer cette incarnation dans l'économie, et d'encourager l'apprentissage et l'expérimentation faute de quelconques « recettes » mises à disposition des gouvernements. On retrouve ici un constat dressé il y a quelques années outre-Atlantique par des auteurs comme Duflo et Rodrik en matière de micro et macro-économie du développement<sup>23</sup>.

L'approche pragmatique du développement (durable) par l'expérimentation et l'apprentissage politiques donnent à l'évaluation et aux performances de l'aide une place centrale : la charge de la preuve reposant sur les opérateurs et praticiens de l'aide, ceux-ci ne peuvent plus prétendre convaincre des vertus de leur approche ou de leur doctrine sans preuve que celle-ci se traduit dans les faits par les effets escomptés. Sans placer la France dans une position de faiblesse, l'insistance mise sur l'apprentissage et la construction de preuve reste un défi sinon une contrainte pour un pays et des acteurs qui n'ont qu'une culture très récente de l'évaluation des politiques publiques et de la publicité faite à celle-ci.

Pour autant, l'histoire des réformes de l'APDF montre qu'un processus institutionnalisé d'apprentissage est en cours de construction, ainsi qu'en atteste, notamment, la prochaine publication de rapports publics bisannuels dédiés à l'évaluation des résultats de l'APDF. L'impératif d'évaluation et d'apprentissage est commun au développement durable en tant qu'objet de politique publique, et au processus de programmation et de pilotage de l'APDF inscrit dans la continuité des réformes conduites depuis plus de dix ans.

## 4. Placer l'APDF en position de répondre aux enjeux de l'après 2015

### 4.1. Répondre aux critiques

Il s'agit en premier lieu de répondre aux critiques des acteurs de l'APDF – à tout le moins d'isoler les critiques rédhibitoires pour les objectifs de solidarité et d'influence que la France s'est fixés. Les critiques persistantes portent sur :

- La transparence de l'aide française (Steele 2013) : dans l'évaluation la plus récente de transparence de l'aide, l'indice 2012 de la transparence de l'aide de Publish What You Fund (forcément critiquable, comme tout indice), les trois institutions françaises analysées n'obtiennent pas de bons résultats : L'AFD est classé 44ème de 72 agences, et le MAEE et le MINEFI se classent 62ème et 68ème.

---

<sup>23</sup> Pour la recherche obstinée d'une introuvable recette du développement, on peut rappeler la contribution malicieuse (dans sa première partie) de Dixit (2006) *Evaluating Recipes for Development Success*, The World Bank, Washington, DC.

- La prévisibilité et la programmation à long terme, qui soulève la question du partage entre multilatéralisation et bilatéralisation de l'aide française – la première par les vertus du FED contribuant davantage que la seconde à satisfaire les critères de prévisibilité et de programmation à long terme.
- La mesure de l'engagement réel (CSUD 2006 ; Reboul and Tixier 2012 ; Gabas et Ribier, 2013)
- Le suivi : « l'AFD n'a pas mis en place de système de suivi des recommandations, ce qui affaiblit sa capacité à les utiliser comme outil de pilotage stratégique » (OCDE 2013, 21)
- La confusion des objectifs : « L'aide au développement doit désormais se mettre au service de la diplomatie, la «solidarité» au service de «l'influence» – pour reprendre les termes officiels des brochures du Quai d'Orsay » (Meimon 2007, 40). Il s'en suit une perte de clarté quant aux objectifs de l'aide : les acteurs de l'aide évoluent au sein d'un « maquis d'engagements » (Reboul and Tixier 2012) : solidarité, stratégie d'influence, intérêts économiques, etc.
- L'adéquation entre objectifs et instruments de l'aide : « L'optimisation du montant de l'APD déclarée et la recherche d'une minimisation du coût pour l'État prennent le pas sur les priorités géographiques ou sectorielles » (Reboul and Tixier 2012, 18)
- L'adéquation entre objectifs géographiques et sectoriels affichés et engagement réels : « La recherche constante d'une concentration géographique et sectorielle de l'aide n'a pas abouti jusqu'ici. Les instruments qui l'auraient permis (stratégies-pays, notamment) ont été vidés de leur substance. Malgré les intentions affichées, notre pays consacre ainsi une part décroissante de son aide à l'Afrique, ne parvient pas à atteindre ses objectifs en faveur des pays les moins avancés (PMA) et n'a pas anticipé les montants substantiels d'aide budgétaire alloués aux pays émergents » (Cour des comptes 2012, 34)
- La Francafrique vi(vrai)t toujours (Foutoyet 2009) (Urgence) même si des auteurs soulignent que nous sommes sortis des années De Gaulle-Houphouët pour le dire vite (Bat, 2012).

#### 4.2. Dissiper les controverses

Il s'agit aussi de dissiper les controverses entourant les éventuels effets collatéraux de l'alignement de l'aide française sur les principes internationaux.

- La France ne fait plus d'appui aux politiques publiques – elle a perdu en chemin cette particularité.
- L'absence apparente de toute ligne politique est soulignée par différents auteurs (Meimon 2007, 44) ainsi que le manque de vision stratégique, notamment dans l'articulation aide multilatérale/aide bilatérale (Ocd 2013). A courir derrière les standards et répondre aux critiques, l'APD française est comme dépourvue de capacité d'anticipation : quelle est sa vision stratégique ? Quels sont les problèmes à régler demain ? Est-ce que l'aide française a/aura la capacité de s'adapter pour répondre à ces nouveaux problèmes ? La France miserait plus aujourd'hui sur l'excellence opérationnelle avec l'AFD que sur le leadership stratégique (Pacquement 2010).
- « La rapidité de[s] transformations [de l'APDF] a [...] accru la complexité d'une politique déjà en mal de repères » (Sénat, 2013).
- L'APD française est exposée à présent aux critiques de l'aide multilatérale ; elle a donc répondu, avant sa multilatéralisation, à un ensemble de critiques...

pour s'exposer aujourd'hui à un autre, avec moins de liberté et d'autonomie pour asseoir ses réformes et formuler ses réponses.

- La multiplication des acteurs de l'aide (donateurs traditionnels, nouveaux pays donateurs Chine, Inde, Brésil, etc.), ONGs, philanthropes, etc) bouscule le paysage. Comment s'organisent (ou pas) la collaboration, les partenariats, la division du travail ? Une doctrine claire émerge-t-elle ?

#### 4.3. Construire, incarner et porter une théorie du changement structurel

Nous mettons en débat ici la question apparue dans la section précédente de la vision ou théorie du changement que la France est capable de construire par inférence de ses pratiques et résultats et de porter dans l'écosystème global de l'aide.

- Quel changement de paradigme la France anticipe-t-elle après 2015 ? La convergence des 2 agendas « OMD » et « post Rio » semble acquise. Des questions générales se posent néanmoins.
  - Comment intégrer les 3 dimensions du développement durable en laissant toute sa place à l'éradication de la pauvreté ?
  - Quelle doctrine ou vision sur les nouvelles questions mises à l'agenda : croissance, gouvernance, paix et sécurité... la France porte-t-elle ?
  - En changeant de paradigme (et en élargissant fortement le spectre) le rôle de l'APD devient considérablement moins central. Dans quelles circonstances reste-t-elle pertinente ? Comment ? Pour qui ?
  - Qu'est-ce que ce nouveau cadre implique en termes de partages des responsabilités (et donc indirectement en termes d'aide) ? Responsabilité commune et différencié ou non ?
  - Quel rôle pour la coopération au développement (au-delà de la seule aide) dans ce nouvel agenda ? Qu'est-ce que la France peut apporter de particulier ? Qu'est-ce qu'elle peut/doit améliorer ?
- Que signifie concrètement par exemple pour certains objectifs de l'agenda 2015
  - une « approche universelle par les droits » ?
  - La « prise en compte des inégalités » ?
  - La promotion de politiques publiques non réductibles à une série de projets ?
- Enfin, l'inscription de l'APDF dans une logique très pragmatique d'apprentissage sans doctrine, que nous préjugeons être celle de l'après 2015, soulève quelques problèmes de pertinence sinon d'utilité aux cadres stratégiques déployés très en amont en France – en plus des problèmes que peut créer la mise en œuvre de tels cadres en vertu de la priorité donnée depuis la déclaration de Paris d'une co-programmation de l'aide par

les pays récipiendaires. Comment ces problèmes peuvent-ils être réglés dans l'après 2015 ?

Toutes ces questions à laquelle la période commande de répondre seront débattues et précisées durant l'atelier, avant d'être testées lors des ateliers spécifiques qui suivront sur agriculture et santé.

## Références bibliographiques

- Amprou J., P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney, 2007, "Aid Selectivity According to Augmented Criteria". *World Economy* 30(5), pages 733-763, 05.
- Balleix, C. 2010. La politique française de coopération au développement. Cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe. *Afrique Contemporaine* 2010/4, n°236 :95-107.
- Bat, J.P. 2012. *Le Syndrome Foccart. La politique française en Afrique, de 1959 à nos jours*. Gallimard, Folio.
- Bishop, M., and M. Green. 2008. *Philanthrocapitalism: how giving can save the world*. New York: Bloomsbury Press.
- Buffet, M., Dubourg, M., Gavard, C., Gil, S., Marques Gomes, F. 2013. Politique française de coopération au développement et institutions onusiennes et européennes. Projet collectif CIRAD-Sciences Po, sous la direction de Jean-Jacques Gabas.
- Charnoz, O. et Severino, J.M. 2007. *L'aide publique au développement*, La Découverte « Repères », 2007.
- Cohen, D., Guillaumont Jeanneney, S., Jacquet, P. 2006. *La France et l'aide publique au développement*, Conseil d'Analyse Economique. La Documentation Française.
- Commission Européenne, 2011. "Programme pour le changement" COM(2011)637.
- Commission Européenne, 2013. "Une vie décente pour tous". COM(2013)92.
- Coordination Sud 2006. « L'APD et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions » [http://www.vie-publique.fr/documents-vp/cooperation/APD\\_coord\\_SUD-2006.pdf](http://www.vie-publique.fr/documents-vp/cooperation/APD_coord_SUD-2006.pdf)
- Cour des comptes. 2012. La politique française d'aide au développement. In *Rapport publique thématique*. Paris: Cour des Comptes.
- Coussy, J. 2005. La participation française aux aides multilatérales. In Gabas, J.J. 2005. *L'aide publique française au développement*. La documentation française: 55-78.
- Dixit, A. 2006. *Evaluating Recipes for Development Success*, The World Bank, Washington, DC
- Easterly, W. 2006. *The White Man's Burden*, Penguin.
- Ferdi, 2010. Efficacité de l'interaction des organisations multilatérales dans les pays africains (ex-zone de solidarité prioritaire). Rapport pour le ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, Direction générale du Trésor. Foutoyet, S. 2009. *Nicolas Sarkozy ou la Françafrique décomplexée*. Bruxelles: Editions Tribord.
- Gabas, J.J. 2005. *L'aide publique française au développement*. La documentation française.
- Gabas, J.J., Ribier, V. 2013. Les déterminants politiques de la mesure de l'aide au développement. *Revue Tiers Monde* n°213: 33-50
- Guillaumont P., 2009, "An Economic Vulnerability Index: Its Design and Use for International Development Policy", *Oxford Development Studies*, Vol. 37, n° 3, **September**, p. 193-228
- Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney, 2006, « Efficacité, sélectivité et conditionnalité de l'aide au développement : enseignements pour la politique française », in Cohen D., S. Guillaumont Jeanneney et P. Jacquet, 2006. *La France et l'aide publique au*

*développement, Conseil d'Analyse Economique*, La Documentation française, pp. 97-165

- Jacquemot, Pierre. 2011. Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. *Afrique contemporaine* 238 (2):43. doi: 10.3917/afco.238.0043.
- Meimon, Julien. 2007. Que reste-t-il de la Coopération française ? *Politique africaine* (105):27-50. doi: 10.3917/polaf.105.0027.
- Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, 2011. Coopération au développement: une vision française. Document cadre. Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats.
- Moyo, D. 2009. *Dead Aid*. Farrar Straus Giroux.
- Naudet. 2012. Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique. In *Document de travail N°119*. Paris: Agence Française de Développement.
- OCDE. 1996. Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. CAD/OCDE Paris.
- OCDE. 2004. DAC Peer review - France. Paris: Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Comité d'Aide au Développement.
- OCDE. 2013. Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement - France 2013. Paris: Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Comité d'Aide au Développement.
- Pacquement, François. 2010. Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repère sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation. *Revue internationale de politique de développement* (1):55-80. doi: 10.4000/poldev.114.
- Reboul, Christian, and Flore Tixier. 2012. L'aide publique au développement: Recommandations pour un budget en cohérence avec les ambitions françaises. Paris: Coordination Sud.
- République Française. 2012. Politique française en faveur du développement. In *Document de politique transversale, projet de loi de finances pour 2013*. Paris.
- Severino, J.M. et Ray, O. 2010. La fin de l'aide publique au développement: mort et renaissance d'une politique publique globale". FERDI. Document de travail.
- Severino, J.M. (2012). La résurrection de l'aide, in OCDE *Coopération pour le développement 2011, édition spéciale "50<sup>e</sup> anniversaire* p.135-150.
- Sénat, 2005. Rapport d'information fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF. Par Jean Arthuis. N°220. <http://www.senat.fr/rap/r04-220/r04-2201.pdf>
- Sénat, 2013. Projet de loi de finance pour l'année 2013 - Aide publique au développement. Avis n° 150 (2012-2013) de MM. Jean-Claude PEYRONNET et Christian CAMBON, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 22 novembre 2012
- Steele, Liz. *Comment assurer une aide plus transparente et efficace ?* Publish What You Fund 2013. Available from <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement-et/assises-du-developpement-et-de-la/les-cinq-grands-chantiers/comment-accroitre-la-coherence-des-contributions-21815/article/comment-assurer-une-aide-plus>.
- Voituriez, T. 2013. What's the purpose of sustainable development goals? IDDRI working paper n°13/2013
- Williamson, O. 1989. [What Washington Means by Policy Reform](#), in: Williamson, John (ed.): *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington: [Institute for International Economics](#).

**Annexes**  
**CICID 1999-2013**



## Annexe 1 : CICID 1999-2013, réformes, priorités et objectifs (source : auteurs)

Comités interministériels de la coopération internationale et du développement									
	Janv. 1999	Juin. 2000	Fev. 2002	Dec. 2002	Juil. 2004	Mai. 2005	Juin. 2006	Juin. 2009	Juil. 2013
<b>Justifications</b>	Objectif de la réforme globale: politique de coopération internationale plus sélective et efficace			Dynamique nouvelle de partenariat suite à Conférence de Monterrey, Sommet du G8 de Kananaskis, Sommet de Johannesburg					Quatre axes de réforme: priorités géographiques et sectorielles; cohérence des politiques; coordination entre bailleurs; efficacité, redevabilité et transparence
<b>Priorités nouvelles ou rappel</b>									
	La dualité d'objectifs (APD - pénétration commerciale) disparaît (déclément)			Cinq secteurs: eau et assainissement, éducation, santé et lutte contre le SIDA, agriculture et développement rural, infrastructures	AfD: agriculture et développement rural; santé et éducation de base; formation professionnelle; environnement; secteur privé; infrastructures et développement urbain.	OMD pour les pays africains et PMA	Intégration des BPM dans la stratégie de développement avec trois priorités: maladies transmissibles et émergentes, changement climatique et biodiversité.	Cinq secteurs: santé, éducation et formation professionnelle, agriculture et sécurité alimentaire, développement durable et climat, soutien à la croissance.	Insécurité alimentaire et la pauvreté; éducation et capital humain; santé.
	Spécialisation des instruments d'aide par pays pour une plus grande efficacité			Encourager le développement de la coopération décentralisée		Répartition aide bilatérale / multilatérale: affirmer la place de la France dans les institutions internationales.			Priorité transversale: lutte contre le changement climatique
									Adoption d'une nouvelle stratégie "genre et développement".

## Annexe 2 : CICID 1999-2013, nouvelles mesures annoncées (source : auteurs)

Comités interministériels de la coopération internationale et du développement									
	Janv. 1999	Juin. 2000	Fev. 2002	Dec. 2002	Juil. 2004	Mai. 2005	Juin. 2006	Juin. 2009	Juil. 2013
<b>Mesures annoncées</b>									
<b>Coordination interministérielle / agences</b>									
	Meilleure coordination interministérielle				Mise en œuvre de la LOLF: création d'une mission interministérielle "aide publique au développement" + document de politique transversale	Document de politique transversal pour le projet de loi de finance (LOLF)		Création du conseil d'orientation stratégique: renforcer l'articulation entre les orientations politiques et les opérations de l'AFD.	
	Fonds d'aide et de coopération (FAC): gestion directe des soutiens aux secteurs de souveraineté (justice, État de droit, défense, police...) dans la ZSP				Création de la conférence d'orientation stratégique et de programmation				
<b>Efficacité de l'aide</b>									
	Groupe de travail interministériel chargé de rédiger un rapport annuel sur l'évaluation de l'efficacité de la coopération internationale et de l'aide au développement.		Intégration du développement durable dans l'aide: développement d'indicateurs et leur utilisation dès janvier 2003 par l'AFD pour évaluer ses actions, et janvier 2004 pour les autres opérateurs.						Produire tous les deux ans un rapport public sur les évaluations des résultats des interventions au titre de l'APD + approuve la grille d'indicateurs de résultats ex post de l'aide bilatérale et multilatérale.
<b>Pays en crise</b>									
			Mise en place d'un dispositif spécifique de gestion des sorties de crise (Afghanistan)			Identification d'une enveloppe pour des interventions rapides en réactions aux crises			Utilisation d'instruments souples, principalement des subventions, pour les pays en crise ou en sortie de crise
				Création des contrats de désendettement développement additionnelle à l'initiative PPTE		Simplification de la mise en œuvre des contrats désendettement développement pour plus d'efficacité			

## Annexe 2 : CICID 1999-2013, nouvelles mesures annoncées (suite)

Comités interministériels de la coopération internationale et du développement									
	Janv. 1999	Juin. 2000	Fev. 2002	Dec. 2002	Juil. 2004	Mai. 2005	Juin. 2006	Juin. 2009	Juil. 2013
<b>ONGs, collectivités locales et secteur privé</b>									
	Création du HCCI pour rechercher une articulation efficace entre l'action des pouvoirs publics et celle de la société civile.			Simplification des procédures de financement par l'Etat de projets de coopération décentralisée		Doublement de l'aide mise en œuvre par les OSI d'ici 2009 par rapport à 2004	Renforcer le partenariat de l'Etat avec les organisations non gouvernementales: doubler la part de l'aide transitant par les OSI entre 2004 et 2009		Doublement d'ici 2017 de la part de l'aide française transitant par les ONG
				Instruments de garanties en faveur des investissements privés			Initiative de soutien du secteur privé en Afrique subsaharienne (plus d'un milliard sur 23 ans)		création du Conseil National du Développement et de la Solidarité Internationale (CNSDI)
							renforcer son soutien à l'Initiative sur la transparence des industries extractives		engager le processus formel d'adhésion à l'initiative sur la transparence dans les industries extractives (ITIE)
<b>Assistance technique</b>									
			Passage d'une assistance technique de substitution à une coopération fondée sur l'apport de réponses flexibles aux besoins des bénéficiaires			AFD: 320 assistant technique résidentiels + Création du comité de suivi de l'assistance technique			
			Création de France Coopération internationale pour la gestion de l'assistance technique.						
<b>Compétences de l'AFD</b>									
	AFD: intervention élargie à la santé e l'éducation						Inegration dans le champ d'intervention des prêts de l'AFD de l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne		AFD: soutien la micro fiancen et à l'économie sociale et solidaire
									la création, au sein de l'AFD, du fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences, le FEXTE, doté de 20 millions d'euros.
<b>Autre</b>									
			Approbations de 12 documents stratégiques pays		Elaboration des documents-cadre de partenariat (DCP)	Validation de 7 stratégies sectorielles pluriannuelles	Lancer une nouvelle génération de projets en appui aux initiatives de migrant		Suppression de la ZSP et établissement de partenariats différenciés

### Annexe 3 : CICID 1999-2013, zones d'intervention, bénéficiaires et engagements (source : auteurs)

Comités interministériels de la coopération internationale et du développement									
	Janv. 1999	Juin. 2000	Fev. 2002	Dec. 2002	Juil. 2004	Mai. 2005	Juin. 2006	Juin. 2009	Juil. 2013
<b>Zone d'intervention</b>									
	Création de la zone de solidarité prioritaire (ZSP): elle est sélective, concentrée et flexible car évolutive; pas une liste de pays mais une logique d'intervention pour l'aide bilatérale		la ZSP compte 61 pays	Le champ d'intervention géographique de l'Agence française de développement sera élargi, pour les opérations sous forme de prêts		Afrique et Méditerranée restent prioritaires			Concentration des subventions sur 16 pays: Bénin - Burkina Faso - Burundi - Djibouti - Comores - Ghana - Guinée - Madagascar - Mali - Mauritanie - Niger - République centrafricaine - Rép. démocratique du Congo - Tchad - Togo - Sénégal.
	AFD: opérateur principal dans la ZSP i.e. là où l'AFD peut intervenir (Afrique, péninsule indo-chinoise, Maghreb)		Les pays insulaires ne font plus partie de la ZSP; le Yemen et le Soudan rentrent dans la ZSP				AFD autorisée à intervenir en Inde e au Brésil, poursuite des interention en Indonésie et Pakistan	Elargissement du champ d'intervention de l'AFD : Mexique, Colombie, Bangladesh, Malaisie, Philippines, Sri Lanka, Kazakhstan, Ouzbékistan et Mongolie	Reste du monde: promotion d'un croissance verte et solidaire, en favorisant les partenariats économiques
	AFD: autorisation d'intervenir au Liban et en Palestine.		AFD autorisée à agir pour le compte des collectivités locales des DOM-TOM dans kes oays de la ZSP et îles ou pays insulaires						Intervention de l'AFD dans l'ensemble des pays en développement
<b>Bénéficiaires</b>									
				59% de l'aide bilatérale de la France vers l'Afrique. Ce pourcentage doit s'accroître dans les années à venir.	0,15% du PIB pour les PMA	0,15% du RNB en 2012 pour les PMA		ASS: 60% des ressources budgétaires de l'aide	85% de l'effort financier pour l'Afrique et la Méditerranée
<b>Engagements</b>									
	Augmenter l'aide		0,7% = référence politique	0,36% en 2002, 0,39% en 2003, 0,5% en 2007, et 0,7% en 2012	0,42 en 2004 et 0,44 en 2005	0,44 en 2005, 0,47 en 2006, 0,5% en 2007 et 0,7% en 2012	0,47% en 2006, 0,5% en 2007, 0,7% en 2012	0,7% en 2015	Augmenter l'aide lorsque la croissance sera là
				0,15% du PIB à l'aide en faveur des PMA (contre 0,05% en 2001)		Premier contributeur au fonds aricain de développement			
			0,36% en 2002			Augmentation de 41% de la contribution à l'Association internationale de développement (BM)			réévaluer, à hauteur de 12,7%, à compter de 2014, le montant de la contribution de solidarité sur les billets d'avion, afin de dégager de nouvelles ressources
			Premier contributeur au FED			Augmentation de 20 M€ par an au Nations Unies en 2005, 2006 et 2007			

## Annexes 4 : CICID 1999-2013, perspectives

Comités interministériels de la coopération internationale et du développement									
	Janv. 1999	Juin. 2000	Fev. 2002	Dec. 2002	Juil. 2004	Mai. 2005	Juin. 2006	Juin. 2009	Juil. 2013
<b>Perspectives</b>									
	En 1999, engager un travail afin d'obtenir une vision globale de la coopération internationale de la France. Elle permettra une approche plus politique des moyens.	Examen du périmètre de la ZSP en 2001	Examen tous les trois ans de la réalisation des objectifs définis dans les documents stratégiques pays	En 2003, évaluation des instruments de l'aide	Elaboration d'une stratégie d'intervention dans les pays émergents	Elaboration d'une stratégie française pour la méditerranée.	Examen du contenu du plan d'action pour la mise en œuvre de la déclaration de Paris par la COSP	La France rejoindra l'initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI)	Présenter un projet de loi d'orientation et de programmation sur la politique de développement et de solidarité internationale en conseil des ministres au plus tard en novembre prochain
	Rapport sur le développement durable commandé à Laurence Tubiana	Programme de travail interministériel pour 2001 (thèmes: l'environnement et du développement durable, l'expertise en coopération et la promotion de l'offre française de formation supérieure à l'étranger).	Etudier la mise en place d'une certification environnementale des procédures des opérateurs de l'aide		Donner une priorité, pour l'affectation des flux additionnels d'APD, aux pays les plus à même de tirer parti de cette aide	Elaboration d'une stratégie en matière de gouvernance	Formules des propositions complémentaires pour renforcer la prévisibilité de l'APD française,	Contrat unique d'objectifs et de moyens État-AFD sera signé avant fin 2009.	Nouvelles priorités de l'AFD déclinées dans le prochain contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2014 – 2016.
			Demande d'un rapport sur l'articulation entre aide multilatérale et aide bilatérale		Présentation d'une méthodologie d'évaluation des performances des pays membres de la ZSP	Rénovation de la coopération universitaire		Elaboration d'un document stratégique sur les relations avec l'UE	Finalisation d'un document d'orientation sur développement et biodiversité
			Groupe de travail sur une meilleure harmonisation des procédures de l'aide française avec celle des autres bailleurs			Examen d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris		Elaboration d'un document stratégique sur les relations avec la BM	étude de faisabilité sur un dispositif d'allocation de l'aide qui permette de tenir compte des besoins des pays partenaires ainsi que de leurs efforts en matière de performance économique et de gouvernance.
			Etudier comment renforcer le soutien aux ONGs et entreprises privées			Création d'un comité de pilotage sur la recherche pour le développement		Elaboration d'un document cadre global pour sa politique de coopération	Elaboration d'une stratégie pour l'aide multilatérale
			Demande d'un livre blanc sur la politique française d'aide au développement					Des indicateurs de résultats et un tableau de suivi interministériel seront finalisés avant fin 2009	Evaluation du dispositif d'expertise technique internationale
									la publication de données fiables d'aide au développement, la France s'efforcera de publier les informations requises par le standard IITA dans les PPP en 2014.